

臺灣都市更新公共利益座談會

引言：

台北市文林苑都更案反對被劃入都更範圍的王家，透過公權力由台北市政府代為拆除引發爭議。這件事導致社會對於都市更新的目的是什麼產生疑義？辦理都市更新作法雖不盡相同，但台灣在現有環境下都市更新將何去何從？因此擬就都市更新條例揭櫫的目標：都市更新為促進都市土地有計劃之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。其中所謂增進“公共利益”進行座談，盼藉助各界共同討論凝聚共識，為未來台灣都市更新發展指出可行方向。

主辦單位：臺灣建築學會

協辦單位：成大建築系

時間：101年5月12日(六)上午9點30分至12點

地點：臺北市基隆路2段51號13樓第一會議室



討論議題：

- 一、都市更新所追求的公共利益是甚麼？
- 二、都市更新公共利益是由誰來決定？
- 三、絕大多數土地與建物所有權人同意是否代表公共利益？
- 四、都市公共利益受益者與受害者如何權衡？
- 五、如何避免公共利益侵犯私人財產權？

與談人：

邊子樹／台北市都市發展局副局長

丁致成／都市更新研究發展基金會執行長

杜國源／台北市都市更新學會副理事長

金家禾／台北大學不動產與城鄉環境學系教授

黃瑞茂／專業者都市改革組織理事長

張金鵬／政治大學地政學系教授

謝宏昌／成功大學都市計劃系教授

一、會議內容彙整：

(一) 主持人：賴榮平理事長

今天非常感謝與會先進：討論台灣都市更新公共利益如何來作？以近日文林苑事件社會產生很大不和諧的事件，不和諧將阻礙社會進步，首先，介紹與會貴賓：台北市都市發展局邊子樹副局長、都市更新研究發展基金會丁致成執行長、台北市都市更新學會杜國源副理事長、台北大學不動產與城鄉環境學系金家禾教授、專業者都市改革組織黃瑞茂理事長、政治大學地政學系張金鵬教授、成功大學都市計劃系謝宏昌教授、台北建築師公會許俊美理事長、引言人賴光邦教授，今天的動機是希望將來法令執行時，能充分考量及謹慎周到，合乎公共利益，非常謝謝各位光臨，接下來把主持棒子交給賴光邦教授。

(二) 引言人：賴光邦召集人

首先歡迎各位與談人及在座各位先生、女士，本會此次舉辦座談會，係因今年3月29日台北市文林苑都更案，台北市政府出動大批員警以警棍強制押走抗議之學生，並以怪手拆除王家舊屋，引發一場「居住正義」與「反都市更新」的社會運動。期間新聞媒體呈現觀點，似乎偏重於政府動用公權力是否過當？並質疑實施者與市府間之政商關係？

都市更新是都市發展過程中生命週期的一環，都市機能衰敗，急需復甦與再生，但都市更新工作應與都市整體發展接軌，才不會發生公共利益與私人權益糾扯不清情形。

所謂公共利益包括以下各項：

- 1、市容的改善
- 2、人行空間的改善
- 3、停車空間交通的改善
- 4、綠地開放空間的改善
- 5、都市防災功能的提升
- 6、避免都市蔓延

而目前台灣都被質疑地方有以下幾點：

- 1、合法房屋為何被強制拆除？
- 2、把舊房子拆除建立高聳豪宅就是”都市更新”嗎？
- 3、完全由建商主導只算計土地利益與開發利潤，是否的符合”都市更新”目的。
- 4、對於王家的百年家族記憶都市更新卻急於摧毀有必要嗎？

依據政治大學台灣文學研究所陳芳明教授所言：文林苑是民主與集權拉扯下的祭品，具文化記憶與政治思維拉鋸下的犧牲者，它代表著這城市民主之死，我們都更問題到底出在哪裡？

今天本會舉辦這場座談會，擬就都市更新條例揭櫫的目標：都市更新為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能、改善居住環境、增進公共利益。其中公共利益部分進行座談。

討論議題為：

- 一、都市更新所追求的公共利益是甚麼？

二、都市更新公共利益是由誰來決定？

三、大多數土地與建物所有權人同意是否代表公共利益？

四、都市公共利益受益者與受害者如何權衡？(補償問題)

五、如何避免公共利益侵犯私人財產權？(維護居住正義)

接下來發言分為2輪來進行討論，第1輪發言為10分鐘,第2輪補充說明為5分鐘，之後開放現場雙向溝通30分鐘。

與談人發言摘要

邊子樹／台北市都市發展局副局長

台北市政府都市發展局都市更新處為都市更新條例的執行機關，很遺憾今天沒有邀請到立法機關的代表-營建署與會討論，另外在87年立法之初我們不及參與訂定，尚有不詳盡之處，請丁致成執行長再行補充。回應今天的主題：第一點，一般法令訂定第一條為立法目的，依法行政執行相關業務時似乎沒有依第一條為據即予與駁回，而受理時是依法條第二條之後的各條規定內容予與執行及行政裁量。

第二，都市更新條例立法目的：「都市更新為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。」，以法務的觀念而言，主要以宣示性質為重，四項目的中如符合其一即可視為符合推動之目的。

第三，目前法條中較難明確定義公共利益，目前北市府於101年4月成立『台北市都市更新顧問小組』，針對當前迫切需修訂之都市更新條例及其相關法令提出修法建議，以提供內政部修法參考，小組亦針對公共利益初步進行討論，目前尚無明確共識。第四，大部分法條是以多數決為原則，以「公寓大廈管理條例」為例，公寓大廈管理委員會依條例，以多數人同意之社區公共利益為優先，且以多數決的精神來執行相關決議。

另外部分老舊既有社區，都市環境及景觀不

佳、設備老舊,規劃之初並無劃定法定停車位或是屋頂、鐵窗違建等問題,不僅都市環境景觀窳陋更影響消防救災,故申請劃定都市更新單元,推動都市更新,如此是否符合公共利益原則?而推動過程亦是逐步凝聚共識,推動期間經過協調整合達到多數決的共識。

依法條精神,是鼓勵所有區分所有權人自組都市更新會,推動都市更新,但因居民自主之專業能力、資金籌措能力不足…等因素,故尋求委託專業民間開發業者為實施者,業者亦相對投入資金,但前提是主體為區分所有權人,此實施者為代表大多數區分所有權人的委託,故部分輿論認為行政機關較為偏袒實施者,但實際上是以考量代表多數區分所有權人的權益為主,以上幾點意見,謝謝。

與談人發言摘要

丁致成／都市更新研究發展基金會執行長

很感謝有榮幸可以在此跟各位分享,以下分別針對四個議題來作個說明:

第一個問題為:都市更新所追求的公共利益是甚麼?公共利益類別分為:可以金錢衡量、不可以金錢衡量但可量化、不可以金錢衡量且不可量化三個類別。

防災是都市更新最優先的公共利益,老舊窳陋市區重建引入年輕人口,並提供文化、社區公益設施,以及歷史建築整建,並創造捷運人行通廊及廣場,同時促進經濟發展與創造就業機會,同時也可提供(中低收入)住宅,另外在公共藝術方面以創造城市吸引力。

第二個問題為:都市更新公共利益是由誰來決定?由政府(上位計畫)、權利人、實施者、周遭社區及計畫審查者經過一定的過程所共同決定。無人有絕對之權力決定。本人同意都市更新是以整體城市為考量,且都市更新之程序都是以保障個人利益為前提,但不可否認是,容積獎勵的誘因是在有較大商機的都會地區,才有較大的投資吸引力。

第三個問題為:都市更新公共利益彼此間如何

取得平衡?平衡(取捨)是非常痛苦、無一致價值標準的衝突過程,以致公共利益最大化是不易衡量也無法達到的目標。不過至少應在下面幾個原則之下追求平衡:

- 法律明文保障優先
- 尊重既得利益
- 尊重多數權利人意願
- 公平性原則:水平性公平、垂直性公平
- 在不損及內部權益下追求外部性利益
- 理性公開表達,參與辯論
- 財務/技術必須可行
- 尊重既得利益者

追求公共利益平衡是一系列談判的過程,沒有任何一方可以獨霸專權

第四個問題為:公共利益受益者與私人權益如何權衡?公共利益是個人利益的集成(自由民主主義):個人利益是公共利益的基石,個人利益集合為公共利益,公共利益並非超越個人利益。在柏雷多增進(Pareto Improvement):在不損及任何個體利益的情況下,增加某些個體的利益,就是公共利益的增進,且應有充分補償及公平原則,過度保護個體利益會造成「反公地悲劇」(anticommon tragedy)。制度設計若使任何一個體均可阻止資源合理利用之僵局,將使資源利用不足(underuse),造成「少數暴政」公共利益之損害,但強制拆除是保障公私利益之重要手段。衡諸世界各國更新處理私有產權手段及同意權之行使,臺灣的都市更新制度對於原權利人最為尊重保護,在公利與私利之間取得最佳之平衡點。

與談人發言摘要

杜國源／台北市都市更新學會副理事長

學會立場是以實務上來探討,在公共利益這個區塊,都市更新條例第一條揭示:所謂都市土地有計劃之再開發利用,復甦都市機能,改善居住環境,即是另一種公共利益的概念,相對帶來環境、交通的改善及都市機能復甦。

都市更新是以協商機制為前提，本人曾參與過之某建商都市更新之案例其地點相當臨近捷運場站，由於開發商為維持個案之利益，不願同意委員會之協商內容中關於退讓更多人行道，以供行人通行的建議，而實施者認為其權益會有所損害而只願意退讓2公尺人行道的法定最小的義務，導致影響捷運站出入口的可視性及便利性，且量體配置的調整上亦不同意減低高度或退讓，此為個案利益與公共利益協商不成功之案例，令人遺憾及印象深刻！

所謂審議的癥結點是在於如何定位土地有計劃再利用，建議都市更新事業計畫是以配合都市計劃的微型計劃為依據，透過微型地區之都市更新事業計畫，以增進當地環境及該都市微地區環境的發展，補足都市機能缺乏的區塊，至於私領域的權益與審議的角力當中，應當把審議重點放在與細部計畫的銜接及土地利用管理的定位，並非大部分在討論私領域的權利變換分配、共同負擔與獎勵值。

相關權益人如為原住戶，則大部分住戶對於更新內容關心之首要點為：更新後是否縮減原有生活空間的尺度，以不損及原有生活空間，且更新後的價值得提升為前題，並非只在意權利變換會不會造成價值提升或權益受損，同樣在意原有生活空間尺度是否被壓縮的問題。

目前大部分都市更新案例都著重在土地開發利益，而非公共利益，包含開發商及銀行業，都市更新之財務計畫，銀行端以權利人之債信與債權作為風險評估之依據，但大部分案例皆是權利人之債信與債權不足，以致財務計畫的資金流產生問題，所以求助市場，而市場又是以利益為優先，不是以創造公共利益為優先，之前有許多案例雖創造了許多公共空間，但是後續管理及維護的困難度，卻是另一個議題。

以日本六本木更新案為案例，該案有日本某銀行以公共資金的挹注，因而促成如此大規模的成功，且更新開發後並進駐該區作為銀行分行，因此資金的挹入會造成財務的平衡，在追求土地有計劃的再開發時，包含開發端、銀行端均須共同追求區



域之公共利益，則公共利益實現才有可能實現。

前營建署長林欽榮曾提及：容積率為空間的釋放，非樓地板面積的增加，故都更後的公共利益包括都市外部空間的釋放。而本人認為都市更新能創造更大的利基，主要原因是以零碎之個人土地產權，整合部份週邊之公有土地，重新規劃並提供該地區整體環境價值之提升始為公共利益的根本。

期許公、私相關權利人皆能以日本茶道「一期一會」相互珍惜的心態，彼此開誠佈公，充分協商，避免強調私利益的極大化、公益極小化的原則，並秉持者三心兩意（平等心、平靜心、平常心；善意、萬事順意），則期待每個個案均能創造三贏的局面。

與談人發言摘要

金家禾／台北大學不動產與城鄉環境學系教授

都市更新是一複雜的過程，包含都市計劃的概念、規劃、開發、建築、整合等種種議題，到底公共利益是甚麼？以及法律之中的公法與私權的關係，的確非常複雜。

都市更新所追求的公共利益是甚麼？並非有一個統一的標準，大致上是對社區或都市發展之整體貢獻，其內容包括都市防災、結構安全、交通系統、開放空間、都市景觀及公共設施提供等，而容

積獎勵的討論其對應的是否有公共利益?在市更新建築容積獎勵辦法中有明確規定。

第二,都市更新公共利益是由誰來決定?因為都市更新事業計畫之執行才是都市更新成效的實現,所以都市更新公共利益之決定應該是透過都市更新事業計畫之擬定及審核過程來決定,都市更新事業計畫之擬定係由實施者與所有權人之協商互動所決定,而都市更新事業計畫尚需掌管都市發展之地方主管機關依權責審(議)核(定)事業計畫內容,並依其對社區或都市發展之整體貢獻決定應該給予之獎勵值。獎勵機制為誘因,但考慮眾多權益者各自財產權觀念,建議增加受害者補償機制,減少推行之對立與衝突。

公辦都市更新案是以公權力的介入,改善地區環境並達成復甦當地經濟活絡的可能,如三峽老街之更新,為少數成功的案例。

第三,都市更新公共利益彼此間如何取得平衡?是指各項公共利益內容之平衡?不同之都市更新事業個案有所差異其對不同公益內容之貢獻並不同,似乎不必強求每一個案皆有相同之內涵。都市更新著重公平性的界定,推行政程序以符合公平正義的原則為出發點,強調公平參與的權利。

第四,公共利益受益者與私人權益如何權衡?公共利益受益者難以界定特定之對象,也難以執行受益者付費之觀點,制度上應追求都市更新過程中儘可能不損害私人權益為原則,無意願參與都市更新者也並不代表其權益必然受損,這是看事件的角度不同所產生之議題。

與談人發言摘要

黃瑞茂／專業者都市改革組織理事長

目前王家事件與未來都市更新修法的方向不應該混為一談。我個人認為,修法不應以處理王家事件為前提,建議應積極針對目前所出現的都市更新的問題來進行全面的修法。從根本問題來看,都市更新已經凌駕了都市計畫的價值!嚴重破壞了都市計畫對於公平正義與環境品質的規範。

以目前都市更新的規模來看,其實只能說是建築改建,並沒有都市更新。台北市長強調要以都市更新來解決地震等災害的問題,顯然是一種謊言。為了在目前的爭議中,維持都市更新的正當性,甚至將都市更新無限上綱到可以解決台灣所有的都市問題。

文林苑事件發生至今,台北市政府選擇置身事外。完全無視於知己存在的價值,令人訝異!文林苑事件可以看到目前都市更新機制的不完備之處。事件中的王家或是同意都更的住戶至今仍舊無助地在街頭對峙!而因為他們的犧牲,這個事件提供我們有機會好好檢討到目前止,都市更新所出現的問題。

第一點,目前的都市更新成果,其實並沒有反應政策的目標,主要來是受房地產景氣的影響。因此政府的都市更新政策,例如「容積獎勵」大概只是在協助建商炒作的功能。

以日本案例來反看台灣都市更新,台灣似乎只是少數幾棟建築物的改建,不像日本都市更新,例如六本木或大規模車站區域等的改建,日本在討論都市更新議題,是在公共利益議題下,以「共有」利益為討論重點,在私與公之間還有一個「共有」,包括延伸而來的「多數決」的原則。但在德國計畫確定程序並非一定以多數決來成就公共利益,因其容易引起更多問題。

第二點,政府與專業人士應明確向民眾傳達都市更新的意義,不應該提供錯誤的訊息,誤導民眾的期待。例如「三、四十年」的建築主要是「性能」的老舊,像是管線等等需要汰換,而不是說建築已經頹敗到需要敲掉重建。在都會區中有許多大樓興建完成,但是周邊的防火巷道並沒有開闢,建商完工後走人,許多居民就住在這樣的不安全的環境中,卻不見政府積極進行闢建工作。

而整個都市更新的資訊掌握在建商手上,到目前為止,有關於都市更新的「操作手冊」只有一張紙,連個定型化器約也沒有。所以民眾受害的事件不斷發生。到目前為止,民眾的疑惑得不到解答,

事情發生了，只剩下司法的救濟途徑，於是都市更新處的官員上法院成為常態，對於公務人員也不是好事！

第三，容積獎勵浮濫的問題已經到了非常嚴重的地步。如果以二倍容積來看，加上免計容積，已經操作基準容積達三倍左右，嚴重影響都市計劃的公共品質。台灣都市更新是以容積獎勵作為籌碼來讓民間來參與操作，全世界僅見！

每一次營建署都解釋「容積沒有縱放，都有公共利益」，但事實上，「只是換回來空氣」，如開放空間、綠建築等等，真實的使用有開放嗎？無視於監察院的糾正。目前台北市政府更是變本加厲，連消防通道與無障礙空間也可以作為容積獎勵的項目，無視於專業的價值。

第四，政府機制及行政裁量權。如在公共利益的討論缺席時，以王家文林苑這個事件來看，為何演變成一個無法挽回的事件，當此計畫送到市政府來審議時，政府當然知道其中有許多的爭議，但就政策的程序面而言，我們看到政府缺席，沒有扮演政府應有的角色。

最後一點，都市更新容積獎勵影響居民環境權的問題，因容積增加反倒造成居民環境安全的疑慮，如消防或是防災面臨考驗，因此都市更新容積獎勵不僅沒有帶來公共利益，反而對居民造成外部化的問題。

與談人發言摘要

張金鶚／政大地政系特聘教授

第一點，公共利益與私人財產權間平衡的討論，所謂利益平衡如何來計算？如何來協商？對價關係是否合理？是否有不同意的情事？都市更新原意為環境的改善，現今演變成利益的分配。今天有很多的討論，公共利益的正當性、人權保障都是正面的，但落到執行上就突顯了許多關注面的落差，文林苑事件爭議，凸顯社會關注的背後，延伸惡法亦法與非法爭議，以及依法行政處理問題，是否違反財產權？並且引發如是惡法則應當不可執行的質疑，

因此是否考量釋憲是需要被釐清的。

但依文林苑事件我們看到都市更新條例的確是有不周之處，因此市府組成『台北市都市更新顧問小組』，針對當前迫切需修訂之都市更新條例及其相關法令提出修法建議，目前在營建署已有修法之共識並送立法院審查。

但法的問題是甚麼？最主要是圈地的門檻，劃定範圍對人民財產權的保障是一大爭議，都市更新對人民財產權應要高度的保障，應有嚴格的圈地標準與門檻，以及人民同意權的討論。

估價權利變換的問題，爭議在於估價師都由實施者來決定，由三家估價師來估算，造成對於權利變換正確性的不信任，因此核心在於權利變換的獨立性及公平性。

公共建設，今天是公共利益與私人財產間平衡點，所以協商機制為關鍵核心，早期都更就如同真合建假權變，目的是為節稅，目前法條部分對於協商並沒有任何的討論，所以建議地主與實施者首先應有協商機制，不論事前協商或是爭議時的協商，但協商中有衝突的時候再進行協商，不論利益產權重新再計算，或是協商退出，來化解衝突，所以協商機制的產生及非營利組織的介入是關鍵，都市更新成功與否在於少數與多數的門檻機制如何權衡，並再次強調協商機制為核心，減少過程中的對立與衝突。

的確資訊的透明化是另一個關鍵，目前修法的幅度很大，針對協商機制與資訊透明化有很大的著墨，但真正的問題是，若此事件因人民對於都市更新內容與協商機制的認識不足，對台灣都市更新的推動將是一負面的進程，所以對於都市更新的全民教育與宣導，讓民眾有充分的管道與途徑了解都市更新內涵，教育全民明白都市更新中的權利與義務。此次修法也著重大家對於都市更新資訊的透明化與參與人的充分了解，對於事前協商，補貼認定以及估價機制補貼，思考事前協商及公平社會，減少犧牲與衝突，是這次事件最大的期許與收穫。



都市更新應著重事前意願整合 減少事後爭端

士林文林苑事件引發社會大眾高度關注都更議題，突顯都更法令及機制有諸多檢討的空間，惟如何在更新過程中同時兼顧「持續推動都市更新」與「民眾權益保障」，則是修法過程中須加以考量之重點。

本人先前擔任臺北市都市更新顧問小組召集人，透過顧問小組會議小組成員共同提出20點共識及相關修法建議，包括「以劃定更新單元計畫取代事業概要以強化更新單元劃定之重要性」、「增加民眾溝通協調機制」、「加強公聽會資訊公開方式」、「改善多數決機制」、「建立退場機制」等。

另為健全都市更新制度，顧問小組對於「增加實施者組成多元性」、「提高各階段送件之同意門檻」、「公有土地參與更新方式」及「另訂專章以強化整建維護之處理方式」等亦提出相關修法建議。

針對此次修法重點，我們強調都市更新應導向於事前意願整合，俾減少事後爭端。對於「提高各階段送件之同意門檻」、「增加民眾溝通協調機制」之建議，其目的並非要增加更新推動之困難度，而是希望實施者能透過事前協商，凝聚地主高度參與更新共識後，始進入申請審議程序，增加都更案成功率，減少更新帶來的風險及成本，創造所有權人、實施者、政府及社會大眾的多贏局面。

與談人發言摘要

謝宏昌／成功大學都市計畫系教授

文林苑事件是複雜的事件，但如果認定它是一個都是更新案，則是一個鬧劇。問題在於台灣對於都市更新的認定。目前都市更新條例及都市計畫法第七條、第六章六十三條都有明文規定都市更新的內容。

我十分同意杜副理事長對於都市更新應視為一微型之細部計畫角度來檢視都市復甦機能；但是這個精神並未被當下所實施的都是更新案所重視。

那麼要討論公共利益，則我們要問公共利益是誰的？是機關法人的？財團法人的？公司法人的？社團法人的？自然人的？公共利益與個人財產權法人與自然人的利益牽扯在一起，則將是更複雜的事情。

另外我們要問公共利益是否具有空間性？如果公共利益有它的空間性，那麼它的空間座落在哪裡？每個都市更新案的內容都不一樣，因此它所考慮的層次也都不一樣。本人在台中所審過的第一個都市更新事業計畫案利，其執行者認為建築計畫中的大公、小公就是公共利益，令人譁然。在都市更新事業進行過程案當中，每個建商都需要投入長期的時程，甚麼會對他們有利就是最好的更新獎勵，不會一定是容積。

我們非常清楚知道，都市更新政策應是一個鑲嵌在某些有目的、有方向的空間發展政策裡，永遠與都市發展政策結合在一起。所以以文化古城台南市為例，歷史街區的保存受到特別的重視，但是因為建築技術規則中有關抗震、防火的規定及綠建築相關規定，可能讓街區沒有重建或保存的機會，需要另外制定規則來解決，這是目前台南市所面臨的困難。所以都市更新是以城市的角度為主，以城市的建商、政府及民眾的觀點來作。

業